



Università degli Studi di Catania  
Facoltà di Giurisprudenza

*Lorenzo Zoppoli*

## Contrattazione collettiva e Unità d'Italia

WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 130/2011



© Lorenzo Zoppoli 2011  
Facoltà di Giurisprudenza – Università di Napoli “Federico II”  
zoppoli@unina.it

ISSN – 1594-817X  
Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”  
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: + + 39 095 230464 – Fax: + +39 095 313145  
centrostudidantona@lex.unict.it  
[www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione)

## **Contrattazione collettiva e Unità d'Italia\***

**Lorenzo Zoppoli**  
**Università di Napoli "Federico II"**

1. Politica e società nel processo di unificazione nazionale: la contrattazione inesistente. ....	2
2. Lo "Stato sindacale" edificato dal fascismo. ....	4
3. Contrattazione collettiva, ricostruzione economica e Costituzione repubblicana: la continuità responsabile del sindacato-istituzione. 7	7
4. I limiti ordinamentali del sindacato soggetto politico: la subordinazione della contrattazione alla legge nella giurisprudenza costituzionale degli anni '80. ....	10
5. Contrattazione collettiva e unificazione socio-economica: la dialettica centro/periferia tra aziendalismo e differenziazioni territoriali. ....	12
6. L'esperienza della programmazione negoziata degli anni '90. ...	14
7. Le riforme "costituzionali" dell'ultimo decennio: a) la contrattazione collettiva nella Costituzione federalista. ....	16
8. Segue : b) l'incidenza dell'Unione europea su tipologia e livelli della contrattazione collettiva. ....	18
9. Segue: c) la ristrutturazione del sistema di contrattazione collettiva italiano e i problemi attuali dell'unificazione del Paese. .	19
10. Al posto delle conclusioni: una periodizzazione provocatoria. 21	21
Riferimenti bibliografici .....	23

---

\* Il saggio, con l'aggiunta dei riferimenti bibliografici, riproduce la relazione tenuta il 27 settembre 2011 nell'ambito degli incontri introduttivi allo studio del diritto organizzati dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II , dal 26 al 30 settembre, dedicati a "La Costituzione repubblicana: l'ordinamento ed il progetto dell'Unità d'Italia".

## **1. Politica e società nel processo di unificazione nazionale: la contrattazione inesistente.**

E' bene chiarirlo subito: la contrattazione collettiva – cioè l'attività di negoziazione delle condizioni di lavoro svolta da organizzazioni sindacali che rappresentano gli interessi delle parti che stipulano i contratti di lavoro subordinato – nemmeno esisteva quando l'Italia è stata unificata. Si è soliti farla infatti risalire all'ottobre 1906, data in cui fu stipulato il primo contratto collettivo tra la Federazione nazionale degli operai metallurgici (in futuro metalmeccanici) e la Fabbrica di automobili Itala. Nel 1906 (anno in cui nasce anche la Confederazione generale del lavoro, cioè la madre di tutti i sindacati attuali) l'Italia era unita – almeno sulla carta – da quasi 50 anni<sup>1</sup>.

Tuttavia non è con questo approccio carico di acrimonia storica che il tema da me proposto oggi può essere trattato. Sarebbe infatti del tutto astratto porsi il problema del contributo all'Unità fornito da soggetti – i sindacati dei lavoratori – che in Italia nacquero come tali solo verso la fine dell'800 (al 1848 si fanno risalire le prime tracce, torinesi, di associazioni di mutuo soccorso) e nacquero con una doppia connotazione – internazionalistica e localistica – nella quale mancava proprio la componente nazionale. Questa era, per un verso, estranea alle ideologie che alimentarono le principali correnti del sindacalismo italiano<sup>2</sup>; e, per altro verso, troppo lontana dalle forze reali dei sindacati delle origini, che erano radicati soprattutto nei pochi territori dove esisteva un'industria o una tecnica di coltivazione non basata sulla piccola proprietà o sul latifondo (v. Passaniti, 2008). Si può dunque dire che per un primo, lungo, periodo l'azione contrattuale dei sindacati, per ragioni teoriche e pratiche, si sviluppa quasi senza incrociare le problematiche dell'Unità d'Italia: a conferma di una tesi storiografica accorsata secondo la quale l'unità politica fu tutt'altro che dall'unità economica e sociale.

Tuttavia il contratto collettivo – o un suo antenato denominato concordato di tariffa – costituisce un pezzo fondamentale dell'esperienza dei proviviri (v., da ultimi, Marchetti 2006; Passaniti 2006), che fu una

---

<sup>1</sup> E quel primo contratto non ebbe poi un gran seguito: v. Pedrazzoli, 1983, p. 812 ss.; ma vedine l'importanza nel primo dibattito sulla legislazione in materia di contratto di lavoro nel Consiglio superiore del lavoro di inizi '900, nel quale emerge il pensiero di Giuseppe Messina, un giusprivatista che darà il primo rilevante contributo italiano alla costruzione dottrinale del contratto collettivo (v., da ultimo, l'interessante ricostruzione di Passaniti 2008, p. 164 ss.).

<sup>2</sup> Socialiste, anarchiche e cattoliche, dunque tutte poco coinvolte nell'edificazione dello Stato unitario, anche se per ragioni diversissime; la componente mazziniana, con la sua forte spinta unitaria, nel 1860 era ormai minoritaria tanto in Parlamento quanto nel nascente movimento operaio: v. De Bernardi 1993; Barbadoro 1979.

delle più avanzate sperimentazioni nella regolazione dei rapporti di lavoro dell'Italia unificata (esperienza partita con una legge del 1893 e affossata dal fascismo, dopo una tardiva riforma con d.lgt. del 1918 rientrando tra i provvedimenti emergenziali connessi alla prima guerra mondiale)<sup>3</sup>. Da essa poteva venir fuori una traccia istituzionale idonea a edificare un sistema negoziale in cui far coesistere il radicamento consuetudinario delle regole riguardanti i rapporti di lavoro nelle imprese o nei territori e una normativa capace di elevarsi al rango di principi, valori e fattispecie codificate. Purtroppo l'esperienza fu gracile e realizzata in modo diseguale sul territorio nazionale (nel 1900 si contavano 18 giurie al Nord, 6 nell'Italia centrale e 1 in Sicilia: Passaniti 2008, p. 244). I probiviri operavano al Nord, dove c'erano le imprese; mentre il Sud rimaneva estraneo alla costruzione di una cultura industriale come di una cultura istituzionale moderna. E la riforma della legge sui probiviri nell'Italia liberale diventa "la metafora tecnica di una riforma costituzionale che non riesce a trovare una forma" (id., p. 262). Circa cento anni fa la riforma dei probiviri si arena tra la visione di Filippo Turati e Giovanni Montemartini che "sviluppa un'Italia milanese" (id., p. 247: a Milano operava la metà dei collegi esistenti) e quella di Gino Murialdi, sindacalista-cooperatore-probiviro-socialista, che puntava sull'estensione di un'esperienza arbitrale maturata nella Genova dell'imbarco e sbarco dei carboni. Al riguardo si è parlato di un diritto del lavoro "di tradizione regionale da estendere al resto d'Italia" (Passaniti, p. 248). E l'estensione non riesce in età giolittiana, registrandosi invece un impantanarsi del dibattito riformista sulla legislazione generale sul contratto di lavoro. Anche questa sterilità delle grandi riforme del lavoro ad inizio secolo farà sì che "il pragmatismo decisionale della giurisprudenza probivirale finisce per favorire il precoce passaggio della leadership del moderno diritto del lavoro dalla massa indistinta degli oscuri eroi che subirono l'industrializzazione senza capirla – artigiani non più del tutto artigiani e contadini non più del tutto contadini – alla classe media, la quale se ne approprierà per rappresentare con efficacia crescente le domande di protezione proprie della figura sociale del disoccupato intellettuale che arricchisce gli stereotipi del Sud arcaico e semif feudale. Infatti il costo più impalpabile e sottilmente perverso del

---

<sup>3</sup> I probiviri erano una magistratura speciale non togata, che poteva essere istituita, in alternativa a quella ordinaria, "nei luoghi dove esistevano fabbriche o imprese industriali" (art. 2 l. 295/1893) "là dove il bisogno di pacificazione fosse più sentito, a giudizio del potere esecutivo" (Redenti 1906, p. 80, nell'edizione anastatica curata da S. Caprioli 1992). Si trattava di collegi a composizione mista, eletti dai rappresentanti delle imprese e dei lavoratori (con elettorato riconosciuto anche alle donne, fatto all'epoca del tutto straordinario), ed avevano competenza a risolvere le controversie di lavoro secondo equità (non esistendo una legislazione specifica sul contratto di lavoro) entro certi limiti di materia e di valore.

microriformismo probivirale è che il diritto del lavoro italiano – la cui matrice ricca di venature piccolo-borghesi lo espone all’attrazione esercitata dal paradigma normativo dell’impiego pubblico – tende a “meridionalizzarsi”...” diventando, da un lato, “un diritto dispensatore di provvidenze, garantismi e magari di favori” e, dall’altro, “un diritto che non ridistribuirà potere” (Romagnoli, 1995, p. 94-95). Il giudizio di Romagnoli è assai severo, forse troppo. Tuttavia esso è particolarmente significativo, se si considera che il periodo di sviluppo liberale del diritto del lavoro si chiude in sostanza con l’approvazione della l. del 1919 sul contratto di lavoro impiegatizio (già pronto nel 1913), poi ripresa dal primo legislatore fascista nel 1924 (con il R.D.L. 13.11.1924 conv. con l. 18.3.1926 n. 562) che sostanzialmente vale ad assicurare agli impiegati privati alcune delle garanzie riconosciute ai dipendenti pubblici già dal 1908. Quella legge non era applicabile agli operai e non menzionava neanche la contrattazione collettiva.

## **2. Lo “Stato sindacale” edificato dal fascismo.**

La contrattazione collettiva dovette attendere il pieno dispiegarsi dell’ideologia fascista per entrare tra le tecniche “istituzionali” di regolazione del lavoro. Ma non ci volle molto (v. sempre Passaniti 2008, p. 313) e fu un ingresso in grande stile: come tale accompagnato da onori ed oneri che segneranno in modo pressoché indelebile il rapporto tra lo Stato italiano e la contrattazione collettiva. Innanzitutto c’è da dire che il modello corporativo fu prestissimo tradotto in un’organica legge sui rapporti sindacali, la “fascistissima” l. 3 aprile 1926 n. 563, grazie alla quale venivano istituiti i sindacati unici di categoria e ai contratti collettivi di lavoro veniva attribuita la medesima efficacia giuridica delle leggi dello Stato. Tutto questo in una cornice filosofico-antropologica ispirata al pensiero di Giovanni Gentile e diretta alla costruzione dello Stato etico in cui l’*homo corporativus* – sostituto “ideale” dell’*homo oeconomicus* di matrice liberale (Romagnoli, 1995, p. 101) – avrebbe consentito di realizzare “i fini unitari e comuni della vita della nazione” attraverso la collaborazione dei fattori della produzione (al riguardo emblematico è l’art. 2104 del codice civile del 1942). Di particolare interesse è poi il dibattito che si svolge tra giuristi di grido – W. Cesarini Sforza, O. Ranelletti<sup>4</sup>, A. Rocco, G. Capograssi, S. Panunzio, V.E.Orlando, G.M. De Francesco - nel “triennio costituzionale della dittatura” (Marchetti, 2006, p. 207) con riguardo allo “Stato sindacale”.

---

<sup>4</sup> Oreste Ranelletti, nel febbraio 1920, proprio nell’Università di Napoli tiene un’appassionata prolusione al corso di Diritto amministrativo e Scienza dell’amministrazione sul rapporto tra “Stato e sindacati”.

Si trattava con tutta evidenza di un progetto ambizioso e astratto, che non faceva i conti con la realtà dei poteri economici: o meglio li faceva all'insegna del più puro ideologismo, dal momento che, pur valorizzandoli in modo del tutto inedito sotto il profilo istituzionale, privava i sindacati dei lavoratori della libertà di organizzarsi e di scioperare, sradicandoli dalle fabbriche, centralizzando la contrattazione e burocratizzando le rappresentanze sindacali, divenute mere propaggini del Partito nazionale fascista. Tuttavia sul piano delle ideologie giuridiche, la storia della codificazione del sistema corporativo ha consegnato alle istituzioni un contratto collettivo completamente trasfigurato rispetto al periodo liberale. Sotto questo punto di vista è emblematica la vicenda della Carta del lavoro, approvata dal Gran Consiglio del fascismo nel 1927 come Carta di principi fondamentali in materia di lavoro (erano 30 articoli davvero densi), ma tradotta in una regolazione giuridicamente efficace soltanto nel 1941 (cioè già in piena guerra e alla vigilia della promulgazione del codice civile corporativo). Troppo lungo e complesso, oltre che qui di ridotto interesse, sarebbe ripercorrere le ragioni politiche e tecniche di questo ritardo. Di grande rilievo è però che per tutto il periodo corporativo "la giuridificazione della Carta del lavoro" camminò "sulle gambe della contrattazione collettiva" (Romagnoli 1995, p. 115). Come "l'allineamento operai-impiegati con il metodo gradualistico ed empirico della contrattazione collettiva (fu) la sola risposta storicamente possibile ad una domanda di giustizia distributiva ostacolata da una vistosa mancanza di affinità socio-culturale" (id., p. 119). E nemmeno da trascurare è che, nonostante la l. del 1926 e le convinzioni di Alfredo Rocco sull'equiparazione tra legge e contratto collettivo, anche nell'esperienza rigidamente pubblicistica di quel periodo il contratto collettivo deve basarsi su un principio consensualistico perché anche nel sistema delle fonti di diritto corporativo il primato dei contratti "si giustifica in ragione della loro naturale inclinazione a rispecchiare fedelmente gli equilibri delle forze organizzate del lavoro e del capitale" (id., p. 116).

Nel bene e nel male lo Stato italiano forgiato dall'ideologia giuridica del corporativismo fascista istituzionalizza un nuovo potere normativo che promana da soggetti ai quali l'esperienza liberale non avrebbe mai permesso tanto<sup>5</sup>. Si apre una nuova epoca, che viene anche vissuta, come sarà vissuta gran parte di quella esperienza: cioè come un'esperienza caratterizzata da un accentuato afflato interventista e decisionista, diretta a supplire anche alle debolezze dell'esperienza liberale che non era riuscita

---

<sup>5</sup> Emblematica è la riflessione di Oreste Ranelletti, già citata, sulla quale v. Marchetti 2006, p. 174 ss.; ma di grande interesse è anche l'originale pensiero di Francesco Carnelutti, così come ricostruito di recente da Romagnoli 2009, spec. p. 176 ss.

a dar vita ad una classe dirigente nazionale. In questa prospettiva il fascismo tende "ad incorporare gli organismi di resistenza economica (i sindacati e le cooperative) negli ingranaggi dello Stato borghese" (Accardo-Fresu 2009). Un'operazione indubbiamente ascrivibile ad una strategia vincente nella lotta di classe di quegli anni. Ma anche un'operazione che contribuisce ad inserire tra le classi dirigenti nazionali i sindacalisti e tra la strumentazione istituzionale il contratto collettivo (facendone per certi versi "una ricettina antisciopero": v. Passaniti 2008, p. 156).

Tutto questo però, ancora ad un livello di realizzazione dell'unità politico-istituzionale del paese piuttosto che verso un'unificazione socio-economica (salvo l'uniforme livellamento verso il basso dei salari). Un'unificazione che era stata vista in tutt'altra direzione da Filippo Turati nel giugno 1920, in un emblematico discorso parlamentare su "Rifare l'Italia"<sup>6</sup>. In quel discorso Turati – evocando l'economia nuova di Walter Rathenau – auspicava che si andasse verso un'unificazione economica ed istituzionale del Paese risolvendo il doppio problema dell'elefantiasi burocratica e del Mezzogiorno e facendo sì che "il lavoratore sia legato all'opera, sia interessato all'opera" e che "nel consorzio che deve formarsi di tutti gli interessi, fra proprietari, Stato, capitale, lavoro, il lavoro debba dominare...non solo (con) garanzie pel presente e per l'avvenire, ma diventa(ndo) compartecipe dell'impresa, col sistema delle azioni di lavoro, o con altri sistemi di cointeressenza". Ma era un auspicio ben lungi dal realizzarsi, soprattutto all'epoca di Filippo Turati (un po' meno quando, nel 1982, quel discorso viene richiamato da Sandro Pertini nella presentazione a un libro su Turati). Infatti l'esortazione a "Rifare l'Italia" era densa di significati e di prospettive molto innovative per le politiche sindacali e legislative, ma, al di là dei meriti o demeriti di Turati, era un discorso ormai tardivo. La prima guerra mondiale aveva infatti già segnato una svolta culturale profonda, sfidando il movimento operaio, nelle sue espressioni politiche e sindacali, a misurarsi con una proposta politico-economica all'altezza di una vera e propria emergenza nazionale. Come accadrà in futuro tante altre volte nella storia dell'Italia unita, ci si attestò su una polarizzazione favorevole alla destra politica: la tutela prioritaria dell'interesse nazionale fu il tema privilegiato da uno schieramento filo-imprenditoriale, piuttosto lontano dalla democrazia (infatti avrebbe partorito cultura e struttura istituzionale della dittatura fascista), che batteva molto sulla collaborazione tra le forze produttive, mentre il movimento operaio, sulla spinta delle vicende russe, flirtava con una

---

<sup>6</sup> Che in seguito servirà a Sandro Pertini, Presidente della Repubblica, per dire che movimento operaio e patriottismo si identificano: v. Passaniti 2008, p. 307 e 310.

rivoluzione social-comunista tanto suggestiva quanto invisa alla maggioranza del popolo italiano. Come si sa dopo i corposi studi di Renzo De Felice, gli italiani, pur con diversi livelli di consapevolezza, aderirono in massa alla rivoluzione mussoliniana, senza alcun presentimento degli esiti drammatici che essa avrebbe ben presto avuto.

### **3. Contrattazione collettiva, ricostruzione economica e Costituzione repubblicana: la continuità responsabile del sindacato-istituzione.**

Dopo il disastro politico ed economico della II guerra mondiale, il sindacalismo italiano si ritrovò giocoforza attraversato da una tensione solidaristica che divenne il cemento con cui ricostruire il sistema contrattuale nel secondo dopoguerra. Se si considera quanto era accaduto dopo la grande guerra, nessuno può stupirsi di questo. In un breve lasso di tempo prese perciò il sopravvento un centralismo organizzativo e negoziale che segnò sia il superamento dei fermenti rivoluzionario-partecipativi che avevano di nuovo interessato le fabbriche del Nord dal 1943-44 sia il graduale recupero delle priorità produttivistiche delle imprese<sup>7</sup>. Davvero emblematica in quel periodo è la convergenza di analisi politica tra Di Vittorio e Togliatti che - il primo nel 1945, nella qualità di segretario generale della Cgil, e il secondo nel 1947, in quanto membro dell'Assemblea Costituente - considerano una priorità la ricostruzione nazionale, ritenendo che da essa possa derivare alla classe operaia un'autorità morale molto più importante di quella materiale (v. Romagnoli-Treu, p. 14). Anche più significativa e duratura è poi l'opzione organizzativa che matura intorno al primo congresso della Cgil unitaria (che si svolge a Napoli nel 1945), dove prevale l'impostazione social-comunista favorevole a dare preminenza all'organizzazione orizzontale – camere del lavoro e confederazione – su quella verticale – sindacati provinciali e federazioni di categoria (per la seconda propendeva nettamente la componente cattolica). Come si è notato sin dalle prime ricostruzioni storiche delle strategie sindacali, quella opzione era "aderente alla realtà di un paese spaccato in due ...Nel Sud sono particolarmente accentuati gli elementi economico-strutturali che condizioneranno l'intero sviluppo del nostro sindacalismo, favorendone la ricostruzione su base orizzontale e su obiettivi universalistici...la grande prevalenza di manodopera occupata nel settore agricolo in forme preindustriali o in attività industriali molto arretrate, la conseguente debolezza del mercato

---

<sup>7</sup> Persino con il superamento del blocco dei licenziamenti, introdotto da un d.lgt. del 1945 ed eliminato con un accordo interconfederale del 19 gennaio 1946: v., da ultimo, Merli Brandini 2011.

del lavoro e la precarietà dell'occupazione, per cui il sindacalismo del Sud avrà per anni il suo nerbo pressoché esclusivo negli edili, nei braccianti e nei lavoratori semioccupati" (Romagnoli-Treu, p. 123; v. anche Ricci 1986, p. 202 ss.).

Questo non deve far pensare che non si ricostituiscano da subito forti organizzazioni categoriali (in specie meccanici, tessili e braccianti), in linea con le esperienze liberale e fascista, ma, per circa un decennio, "alla contrattazione di categoria, benché riconfermata come struttura contrattuale fondamentale, si pongono limiti severi quanto al potere decisionale degli agenti negoziali. E ai livelli più bassi gli spazi si restringono ulteriormente. In base alla stessa logica ... si stabilisce che le proposte (eccezionali) di contrattazione locale devono essere sottoposte all'approvazione della rispettiva federazione nazionale e della camera del lavoro provinciale e che la libertà di iniziativa deve essere conciliata con l'esigenza della disciplina sindacale". Una risoluzione congressuale Cgil del 1952 bolla addirittura "tutte le tendenze dei sindacati provinciali a sottrarsi alla direzione delle federazioni nazionali e delle camere del lavoro" come "nocive agli interessi delle masse lavoratrici". Perciò "devono essere rigorosamente combattute" (le citazioni sono tutte da Romagnoli-Treu, p. 129-130).

Anche quando il solidarismo post-bellico fu incrinato dalle spaccature politico-ideologiche che portarono alla nascita di Cisl e Uil (1948 e 1949), accordi interconfederali e contratti collettivi nazionali di categoria restarono per molto tempo – e nel pieno rispetto della tradizione corporativa come della lettera della Costituzione – forma e sostanza del sistema di relazioni industriali italiano (v. Santucci 2004). E la teoria giuridica di quegli anni – rappresentata da uno studioso del calibro di Francesco Santoro-Passarelli (sul cui pensiero in materia v., per tutti, Rusciano 1997) – fornì il carburante concettuale necessario, riconducendo al diritto civile il contratto collettivo ed elaborando la categoria dell'interesse collettivo inteso come riferibile unicamente alla dimensione extraziendale e nazionale (v. Tarello). Una ricostruzione che tendeva a proiettare nell'empireo delle categorie giuridiche un assetto contrattuale storicamente giustificato, come si è visto, ma proprio per questo da sottoporre a verifiche continue quanto ad aderenza alla realtà economico-organizzativa e sociale.

Oggi, da giuristi, ci si potrebbe porre il problema di quanto questo assetto, così centralizzato e per certi versi statico, sia stato alimentato proprio dall'art. 39 Cost., che indubbiamente prende in considerazione la struttura della contrattazione che si era vista all'opera fino ad allora (v. Giugni 1956, Mancini 1976, Rusciano 1984/2003). E le speranze, costantemente deluse fino ai nostri giorni, di attuazione legislativa del

disegno costituzionale mantennero viva la tensione a non far indebolire quel modello contrattuale accentrato e fortemente orientato a potenziare la valenza eteronoma del contratto nazionale. Comunque laddove il legislatore fallì, riuscirono dottrina e giurisprudenza: e sostennero le scelte contrattuali che si muovevano verso un'individuazione compatta dell'interesse della categoria professionale come categoria unitaria a livello nazionale.

Si può dunque dire che approccio politico-sindacale e modello giuridico-costituzionale filtrato dalla dogmatica del tempo valgono a dare all'Italia repubblicana un attore che fino ad allora era stato sconosciuto o marginale: un forte sindacalismo nazionale, capace cioè di influire sulle politiche che incrociano i temi dell'Unità del paese più o meno realizzata nelle varie dimensioni politica, economica e sociale.

La sintonia tra direzione politica ed azione contrattuale dei sindacati fu marcata e pressochè indolore per circa vent'anni, alimentata dal boom economico dei primi anni '60. Ma l'attrazione dei soggetti sindacali e dell'attività contrattuale nel sistema politico è una costante del modello italiano e si riscontra, seppure con varianti rilevantissime, con sempre maggiore potenza e incisività fino ai giorni nostri, invariabilmente rinnovata dagli approcci programmatori del primo centro-sinistra; dalla strategia delle riforme strutturali degli anni '70; dal primo regionalismo declamatorio; dalle politiche di solidarietà nazionali e dalla riedizione della politica dei redditi di fine anni '70 (stagione del diritto del lavoro dell'emergenza e poi della crisi); dalla concertazione degli anni '80 sfociata, nel gennaio 1983, nel primo grande "accordo separato" che divide di nuovo Cgil, da un lato, e Cisl e Uil dall'altro (c.d. accordo di San Valentino, poi realizzato attraverso un decreto legge); dai grandi protocolli, di nuovo unitari, degli anni '90, che hanno consentito l'ingresso dell'Italia nella zona dell'Euro nel 2001 (in particolare il Protocollo del 23 luglio 1993, considerato da un grande studioso come Gino Giugni la nuova "carta costituzionale" delle relazioni industriali italiane: Giugni 2006, p. 162); e, infine, dalla riforma della struttura della contrattazione realizzata con gran fatica tra il 2009 e il giugno di quest'anno.

Tutta questa fenomenologia ha al centro un attore sindacale che si nutre di strategie politiche e che funzionalizza la contrattazione collettiva al progetto politico che il sindacalismo – unito o drammaticamente diviso – ritiene di appoggiare nell'interesse nazionale dei lavoratori. Ne scaturisce un'azione sindacale imponente ed importante, sia per la complementarità tra diritti costituzionali e omogeneità a livello nazionale tra tutele legislative e contrattuali sia per i concreti riflessi sui contenuti dei singoli contratti di lavoro. Essa però finisce per arricchire più le soggettività ed il pluralismo del sistema politico che l'autonomo contributo che la

contrattazione collettiva in sè e per sè avrebbe potuto e potrebbe ancora dare all'effettiva unità d'Italia, un'Italia che continua ad essere per molti (troppi) anni un paese con profonde differenze territoriali senza strategie di sviluppo socio-economico opportunamente diversificate. In questo scenario socio-economico una contrattazione collettiva che si configura come una regolazione generale ed astratta (assai simile alla "legge": v. Ferraro 1981; Vardaro;) corre un doppio rischio: di non "coprire" larghe zone del Paese, caratterizzate da iniziative economiche di corto respiro e da un largo utilizzo di lavoro nero, e di non garantire ai lavoratori delle imprese più produttive e moderne retribuzioni proporzionate alla "qualità" del lavoro prestato (o di lasciare questa funzione ai superminimi concessi *ad personam*, talvolta con la prassi deprecabile dei "fuori busta" sottratti alla contribuzione previdenziale e alla tassazione generale). Per di più molti dei grandi accordi interconfederali stipulati all'insegna dell'emergenza o della crisi vengono spesso "pagati" con drammatiche divisioni sindacali, che rallentano e rendono tortuosi i percorsi evolutivi della contrattazione collettiva, privandola di quella qualità dinamica che la rende una fonte particolarmente adatta a bilanciare tutela del lavoro ed efficienza organizzativa, anche differenziando con equilibrio diritti e doveri delle parti dei contratti individuali.

#### **4. I limiti ordinamentali del sindacato soggetto politico: la subordinazione della contrattazione alla legge nella giurisprudenza costituzionale degli anni '80.**

Non si può trascurare in una ricostruzione come questa una vicenda giuridico-istituzionale che si verifica a metà degli anni '80, quando si è ormai pienamente manifestato il potenziale costruttivo di un modello di relazioni contrattuali denominato, non solo in Italia, neo-corporativo e basato sulla concertazione trilaterale delle politiche economiche e sociali. Si tratta di un modello che sembra riportare in auge il disegno di un governo dell'economia centralizzato ed incentrato su uno stretto raccordo politico-sindacale, tale da valorizzare l'anima politica del sindacato, ma a patto che quell'anima metta il più rapidamente in sordina la propensione conflittuale sviluppatasi, prima nell'industria e poi anche nel terziario, quasi ininterrottamente dalla fine degli anni '60. In questo disegno la contrattazione collettiva ha un ruolo fondamentale, purchè abbia una struttura centralizzata e sia rigidamente rispettosa dei vincoli economico-finanziari pattuiti in sede di macro-concertazione. Accordi e contratti collettivi maturati all'interno di questo modello varranno a modificare molto le regole legali e negoziali intorno alle quali si era andato formando il diritto del lavoro degli anni '70. Ma quel che ora più rileva sotto il profilo

giuridico è che, pur confermando la necessità di una legittimazione sociale aggiuntiva ai circuiti della rappresentanza politica, il modello neo-corporativo ha mostrato un limite invalicabile nell'intreccio tra governo politico e concertazione sociale. Tale limite è ovviamente emerso nei momenti di maggior tensione tra le parti, cioè quando sul piano concertativo non tutto ha funzionato ed è stato necessario "blindare" in norme di legge alcuni contenuti negoziali contestati da alcune parti sociali (segnatamente la Cgil). E' apparso così alla metà degli anni '80 un contrasto forte e inedito tra la legge e la contrattazione collettiva, contrasto non del tutto limpido quanto al processo di formazione delle due fonti, perché nella specie la legge (d.l. 70/1984 conv. con l. 219/84) era negoziata e la contrattazione collettiva depauperata del consenso originario. Ma denso di significati istituzionali, perché portava per la prima volta all'attenzione della Corte costituzionale (oltre che degli specialisti della materia) la questione del conflitto tra il circuito della legittimazione politica, che si esprimeva attraverso una legge, e quello della legittimazione sociale, che non era tale da modificare autonomamente un accordo interconfederale vigente. La Corte costituzionale (già intervenuta su vicende analoghe con alcune sentenze del 1980, n. 141 e 142) si pronunciò con grande cautela, ben sapendo di andare a toccare un vero e proprio tabù del diritto sindacale italiano, cioè l'esistenza di una riserva costituzionale di competenza a favore della contrattazione collettiva nella disciplina dei rapporti di lavoro e, in particolare, dei trattamenti retributivi. Tabù che si era autoalimentato grazie alla lettura sempre più dilatata della garanzia della libertà dell'organizzazione sindacale prevista dall'art. 39 c. 1 Cost. Con la sentenza n. 34 del 1985, nonostante il garbo e le cautele argomentative della Corte, quel tabù andò in frantumi. Infatti la Corte disse, molto sinteticamente, che "sino a quando l'art. 39 non sarà attuato, non si può né si deve ipotizzare conflitto tra attività normativa dei sindacati e attività legislativa del Parlamento". Ovvero che la qualificazione formale del contratto collettivo come atto di autonomia negoziale lo pone strutturalmente in una posizione gerarchicamente sottordinata rispetto al legislatore, indipendentemente dal procedimento seguito per l'approvazione della legge. Dunque la concertazione è un meccanismo meramente politico che poco o nulla incide sulla costituzionalità di leggi limitative della contrattazione collettiva (sul punto v. Giugni 1984; De Luca Tamajo 1979; Zoppoli L. 1985; Roccella 1986; Ghera 1990). E' vero che la Corte dice anche che "l'autonomia collettiva non può essere ...annullata o compressa nei suoi esiti concreti"; ma aggiunge che "compressione e annullamento possono verificarsi ...quando detta autonomia introduca un trattamento peggiore rispetto a quanto previsto dalla legge, ovvero, nell'ipotesi opposta, a salvaguardia di interessi

generali" (oltre a Corte Cost. 34/85, v. 697/88, 124/1991, 143/1998 e 393/2000). Con il che tramonta ogni ipotesi di pan-sindacalismo, essendo l'apprezzamento dell'interesse nazionale rimesso pur sempre al legislatore.

### **5. Contrattazione collettiva e unificazione socio-economica: la dialettica centro/periferia tra aziendalismo e differenziazioni territoriali.**

Se il ruolo politico della contrattazione collettiva non può che esprimersi all'interno di una cornice costituzionalmente garantita ma fortemente condizionata dal legislatore statale, c'è però un altro versante, meno marcatamente politico e più squisitamente sociale, dal quale è possibile ed utile valutare l'autonomo contributo che la contrattazione collettiva può dare e ha dato all'unità d'Italia. Si tratta di un contributo forse meno visibile e diretto, perché può esprimersi attraverso negoziazioni dal raggio applicativo più limitato che sovente introducono differenze tra lavoratori occupati in imprese o territori diversi tra loro. Ma, almeno in un'ottica giuridica, dovrebbe essere abbastanza evidente che unificare una nazione non significa garantire a tutti i lavoratori i medesimi diritti/doveri e, tanto meno, identici trattamenti economico-normativi. Una volta salvaguardati i diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale, si tratta piuttosto di saper differenziare opportunamente i trattamenti in modo da riconoscere il maggiore impegno quantitativo o qualitativo o, in ogni caso, la sostenibilità economica di garanzie che debbono avere il loro fondamento in sistemi organizzativi solidi.

Per capire se e quanto la contrattazione collettiva ha fornito questo tipo di contributo all'unificazione nazionale, si deve tornare un po' indietro nella storia, guardando a come il deciso avvio della contrattazione centralizzata alla fine della seconda guerra mondiale ha sacrificato l'azione sindacale in azienda che in quel periodo si andava incardinando sui consigli di gestione e sui germi di una partecipazione dei lavoratori alle gestione delle imprese. Allora il padronato non capì che quella partecipazione – opportunamente rivisitata anche alla luce delle suggestive idee balenate intorno all'art. 46 Cost. (v., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, Zoppoli L. 2011)– avrebbe potuto essere la base per un'azione sindacale meno politicizzata e, forse, più adatta ad un paese che aveva bisogno di sviluppare non solo un'industria moderna ma anche una cultura del lavoro nuova e condivisa. Ci fu invece una convergenza tra la chiusura datoriale e il neo-centralismo classista della Cgil, che valse a rimettere al centro la contrattazione nazionale ed ancor più interconfederale, sotto il profilo politico-economico meno preoccupante sul

momento, anche se in fondo caratterizzata da una marcata continuità con l'esperienza corporativa.

Toccò alla Cisl andare a rimuovere le acque già dalla metà degli anni '50, per rilanciare su nuove basi soggettive ed oggettive la questione dell'aziendalizzazione della contrattazione, vista anche come uno strumento per premiare chi più contribuiva allo sviluppo nazionale, senza ancorare i trattamenti dei lavoratori alle imprese marginali. Era una prospettiva pericolosa: ma era nuova e interessante proprio perché rispondeva ad una diversa cultura economica basata su un minore tasso di dirigismo rigido, in virtù del quale lo sviluppo socio-economico o era comune a tutte le imprese e a tutti i lavoratori oppure non faceva parte della ricchezza nazionale. Tuttavia quella scelta Cisl – pur mettendo alle corde l'impostazione primigenia della Cgil, costretta a rivedere gli eccessi di centralismo organizzativo e contrattuale - non fu un successo. L'aziendalizzazione della contrattazione si affermò contro le imprese, solo negli anni della conflittualità permanente (1968-1975) e sulla base di soggettività e culture che poco avevano in comune con il produttivismo cislino di derivazione statunitense (Treu). Tanto che gli approdi successivi della stessa Cisl oscillarono tra un pan-sindacalismo onnipotente, ma astratto (accantonato, come s'è visto, solo vent'anni dopo, almeno sul piano delle ricostruzioni giuridico-istituzionali), e un movimentismo generoso, ma confinato in una categoria (la FIM).

Fu così che sul piano squisitamente sindacale il maggior contributo autonomo fornito dalla contrattazione collettiva all'unità di Italia lo si può vedere negli accordi interconfederali del 1969 che, rivedendo scelte fatte dagli stessi sindacati nel dopoguerra (v. Merli Brandini, cit.), abolirono le sette zone salariali in cui era divisa l'Italia, zone denominate "gabbie salariali" (in virtù delle quali nelle province più povere i salari erano più bassi, fino ad un differenziale del 30%). Così la contrattazione dava il suo robusto e, all'epoca, sacrosanto contributo all'egualitarismo. Ma quel contributo avrebbe di lì a poco risentito del fatto che sull'altro versante – quello delle relazioni con la produttività aziendale - la contrattazione non era riuscita a superare la vecchia impostazione centralistica. Si aprirà così un decennio di forti tensioni, dove si alternano negoziazioni di ogni livello volte ad acquisire tutto l'acquisibile senza troppi riguardi ai conti economici (il salario variabile indipendente) a fasi di forte accentramento impostate ad austerità quasi sempre egualitaria. Agli inizi degli anni '80 si fa poi strada a livello di impresa un altro tipo di contrattazione collettiva, c.d. concessiva o difensiva, attraverso la quale i sindacati vengono coinvolti nella gestione delle crisi aziendali al fine di negoziare quantità e scelta del personale eccedente e/o ridurre i livelli delle tutele contrattuali in cambio del mantenimento, totale o parziale, dell'occupazione.

## 6. L'esperienza della programmazione negoziata degli anni '90.

Se si esclude un timido spiraglio innovativo che si profila verso la fine degli anni '70 (quando si tenta di spostare sul territorio il baricentro organizzativo delle organizzazioni sindacali), bisogna arrivare agli anni '90 per ritrovare un barlume di strategia di diversificazione contrattuale che non sia un mero specchio dei rapporti di forza politici contingenti. E che riproponga così un approccio anche sindacale che affronti il problema di garantire l'Unità di un'Italia che appare sempre più incapace di superare o almeno attenuare le diversificazioni socio-territoriali. Oltre tutto quelle diversificazioni vanno accentuandosi a causa, innanzitutto, dei processi di riorganizzazione e riallocazione delle imprese, caratterizzati da diffuse scelte di *downsizing*, esternalizzazioni, delocalizzazioni e finanziarizzazione che penalizzano proprio il Sud meno industrializzato; e, in secondo luogo, per l'emergere a livello politico-culturale di visioni localistiche e veri e propri egoismi territoriali, destinati inevitabilmente a ripercuotersi sulle scelte sindacali e contrattuali.

La riforma della contrattazione collettiva maturata nel '92-'93 può essere considerata una prima risposta, specie laddove amplia gli spazi di contrattazione salariale connessa alla produttività aziendale e fissa regole dirette a dare certezza agli operatori. L'essenza del protocollo del 1993 è però politica, in quanto finalizzata soprattutto a consentire di porre sotto stretto controllo la spesa pubblica e rientrare nei parametri di Maastricht (1992) (per una tempestiva segnalazione dei limiti di quell'accordo v. D'Antona 1993).

Più interessante ed innovativa è la stagione della c.d. programmazione negoziata, cioè di una nuova strategia di promozione dello sviluppo economico basata, almeno teoricamente, su percorsi negoziati di livello locale diretti a individuare condizioni di favore per promuovere sviluppo e occupazione. In questo scenario, che emerge compiutamente con il Patto per il lavoro del 24 settembre 1996 (Romagnoli 1997), l'azione sindacale si arricchisce di nuovi strumenti, denominati patti territoriali e contratti d'area (v. Zoppoli 1999; Viscomi 1999; Salomone 2005), con i quali, d'intesa con le imprese interessate e con le amministrazioni pubbliche competenti, è possibile porre alcune peculiari regole all'utilizzo del lavoro in iniziative dirette a favorire investimenti con significative prospettive occupazionali. Tale contrattazione territoriale non appare tipologicamente riconducibile alla precedente esperienza della contrattazione decentrata integrativa (introdotta, pur con alterne vicende, sin dai primi anni '60, soprattutto nelle partecipazioni statali), in quanto la funzione propulsiva dello sviluppo

economico-occupazionale tende a prendere il sopravvento su quella più "classica" di tipo regolativo/distributiva. Con essa le parti – che, come s'è detto, sono molte ed eterogenee - mirano a individuare un punto di equilibrio dinamico tra esigenza di tutela dei lavoratori e condizioni che favoriscano investimenti *labour intensive*, senza i quali o non vi sarà ricchezza aggiuntiva o tale ricchezza non riguarderà i lavoratori che vivono in un determinato territorio, ma non riescono a trovare lavoro presso le imprese o le amministrazioni in esso localizzate. Per non tarpare le ali a questa nuova funzione della contrattazione collettiva sarebbe stato necessario non inserirla in modo troppo rigido e strutturato nel sistema contrattuale esistente, provando piuttosto a potenziarla e a darle credito (così, con qualche proposta *de iure condendo* valida in quel momento, L. Zoppoli 1999, p. 1374). Purtroppo non andò affatto così.

Di quell'esperienza restano alcune idee rilevanti e alcuni nodi ancora irrisolti. Le prime sono così sintetizzabili: a) la contrattazione collettiva può servire a riattivare una società civile priva di una valida guida politica; b) essa può utilmente intrecciarsi con procedure programmatiche più duttili e specifiche rispetto a quelle di uno Stato nazionale sempre meno in grado di regolare i mercati divenuti o troppo ampi (globalizzazione) o più reattivi alle politiche virtuosamente tarate sulle realtà locali; c) è coerente con un riassetto degli apparati pubblici che va potenziando i livelli di governo decentrato dei territori e valorizzando moduli consensuali nel cuore dell'azione amministrativa; d) e può consentire una flessibilizzazione consensuale delle regole del lavoro quando queste siano imprescindibili per lo sviluppo economico delle aree arretrate o in declino industriale (v. già Zoppoli 1999, 1362). I nodi irrisolti che hanno appannato o azzerato l'utilità della programmazione negoziata sono più difficili da sintetizzare. Riprendendo analisi già proposte (id., 1365) per quanto qui può servire, basti dire che la programmazione negoziata a livello locale avrebbe richiesto: amministrazioni pubbliche efficienti e capaci di programmare, soprattutto in ambito regionale; imprese dinamiche e disposte a rischiare in proprio; organizzazioni sindacali competenti e disposte a mettere la sordina a pregiudizi e diffidenze ideologiche; una contrattazione collettiva sostenuta da una legislazione più chiara e più adeguata alla morfologia e alle funzioni via via assunte nella concreta esperienza. Proprio al Sud – ancora una volta terreno privilegiato di prova - queste condizioni non c'erano o c'erano in misura assai limitata. Per cui non meraviglia che anche la contrattazione territoriale si sia progressivamente spenta, stretta nella tenaglia di un rigore economico-finanziario delle amministrazioni centrali, da un lato, e dell'incapacità delle reti locali di esprimere un dinamismo dai risultati concretamente misurabili, dall'altro. Né è da

escludere che a raffreddare la spinta iniziale abbia contribuito l'attesa di riforme istituzionali che potenziassero a tutti i livelli l'efficacia delle politiche territoriali capaci di avvicinare quantità e qualità di sviluppo di un'Italia ancora "troppo lunga" (Ruffolo 2009) per essere socialmente più coesa.

## **7. Le riforme "costituzionali" dell'ultimo decennio: a) la contrattazione collettiva nella Costituzione federalista.**

Le riforme, seppure in ritardo e attraverso percorsi assai tortuosi, arriveranno agli inizi del nuovo millennio e arriveranno a tutti i livelli: in Italia, con la nuova Costituzione federalista del 2001; in Europa, con il nuovo Trattato di Lisbona del 2007 (entrato in vigore nel 2009), che contenendo una Carta dei diritti fondamentali dei cittadini europei fa le veci di una vera e propria Costituzione europea; nel sistema negoziale nazionale, con le nuove regole sulla struttura della contrattazione collettiva del 2009/2011. Ovviamente per ognuna di queste riforme – di cui qualcuna ancora fresca di stampa – si dovrebbe svolgere un'analisi approfondita, qui impossibile e, per certi versi, prematura. Azzardando alcune considerazioni d'insieme, penso che tutte e tre queste importanti riforme pongano in risalto una doppia contraddittoria caratteristica della contrattazione collettiva osservata sotto il profilo che oggi ci interessa. La prima è che le grandi innovazioni riguardanti in vario modo l'Unità nazionale non camminano più sulle gambe della contrattazione collettiva, che sembra arrivare sempre in ritardo e al rimorchio di eventi o non percepiti o troppo lontani dalla sua capacità di incidere nella realtà. La seconda è che ogni riforma finisce per confermare, o addirittura potenziare, ruolo e spazio che la contrattazione collettiva può avere nel costruire un'Italia all'altezza delle sfide della modernità. In conclusione, avendo già accennato qua e là alla prima deludente caratteristica, mi soffermerò sulla seconda.

Cominciando dalla revisione della Costituzione italiana del 2001, è evidente, specie nell'art. 117 - che ristrutturava profondamente l'esercizio della potestà legislativa, redistribuendo tra Stato e Regioni le competenze per materie - che la contrattazione collettiva non è più in cima ai pensieri del nostro costituente, non essendo affatto menzionata nella novella del Titolo V della nostra Carta fondamentale. Per colmare questa grave lacuna gli interpreti sono stati costretti all'avvilente esercizio di ricondurre la contrattazione collettiva o all' "ordinamento civile" (art. 117 c. 2 lett. I Cost.), così assoggettandola per intero alla legislazione statale come un qualsiasi prodotto dell'autonomia negoziale, ferme ovviamente restando le garanzie di cui all'art. 39 Cost.; oppure alla "tutela e sicurezza del lavoro" (art. 117 c. 3 Cost.), dovendo immaginare una competenza concorrente

tra Stato e Regioni. A parte il declassamento concettuale di una "fonte" fino a pochi anni prima, come s'è detto, configurata in concreto alla stregua di una vera e propria legge, nessuna delle due soluzioni esegetiche convince per intero. Ed è certo possibile prospettare di più equilibrate, in virtù della quale una cooperazione tra legislatori plurilivello potrebbe fornire al Paese un sistema contrattuale più solido ed efficace, magari articolato tra principi fondamentali e definizione dei livelli essenziali dei diritti sindacali – contenuti in leggi dello Stato - e regole specifiche per il miglior funzionamento dei sistemi di relazioni sindacali regionali – ammissibili anche ad opera dei legislatori regionali (v. Zoppi L. 2004, p. 14-15; v. anche Salomone 2005).

Ma sarebbe inutile continuare su questo registro di analisi: si ripercorrerebbero solo dibattiti teorici. Nella realtà delle politiche del diritto, più o meno concretamente perseguite in materia dal 2001 ad oggi, non si va oltre una gran confusione sul piano dei modelli e dei progetti (con un centro-destra che oscilla tra proclami federalisti o, nella specifica materia delle relazioni sindacali, astensionistici e interventi drasticamente limitativi; e un centro-sinistra che ripropone approcci centralistico/egualitari, salvo ad inseguire radicalismi aziendalistici dell'ultim'ora) e la frammentarietà di interventi del legislatore statale o regionale che incidono su questo o quell'aspetto dell'esperienza contrattuale.

Insomma l'incedere faticoso e zoppicante dell'Italia federalista non ha sinora partorito alcun organico e significativo progetto di sistema contrattuale da poter confrontare con quanto viene fuori sugli altri piani istituzionali. Intanto non vanno però sottovalutati i segni di uno sgretolamento della cultura solidaristica e unitaria, che era il cemento originario delle nostre organizzazioni sindacali. Non al punto da insidiare la forza sindacale delle tradizionali confederazioni, dal momento che il sindacalismo leghista appare un fenomeno ancora assolutamente marginale (anche se non inesistente: v. prima il SAL e poi il Sin.Pa.). Non è però da trascurare che è in sensibile crescita un orientamento politico-elettorale di tipo leghista proprio tra la tradizionale base confederale, persino laddove sembrerebbe insospettabile (mi riferisco alla Cgil: v. Carrieri-Damiano 2010, p. 21 ss. e 215 ss.). E questo non può che riflettersi sia sui problemi di declinante capacità rappresentativa dei territori ai vari livelli sia sui possibili sviluppi di una contrattazione collettiva indebolita e destrutturata da una riforma federalista certamente incompiuta, ma altrettanto certamente poco sensibile alla rivitalizzazione dei circuiti nazionali della legittimazione sociale.

## **8. Segue : b) l'incidenza dell'Unione europea su tipologia e livelli della contrattazione collettiva.**

Così come la contrattazione collettiva, pur potendolo, stenta ad incrociare i percorsi di crescita istituzionale a livello regionale, anche a livello europeo si può registrare qualcosa di analogo. Con una sensibile differenza: che solo di recente la contrattazione collettiva è entrata a far parte di quegli indefettibili strumenti di solidarietà riconosciuti a tutti i cittadini europei dalla Carta dei diritti fondamentali entrata in vigore con il Trattato di Lisbona (art. 28). Non che prima la prassi negoziale fosse estranea alle dinamiche dell'Unione; ma essa era stata intrufolata tra le procedure per produrre regole di diritto europeo (c.d. dialogo sociale), senza che l'Unione stessa si facesse garante dell'esistenza giuridica di una contrattazione a livello di singolo Stato (v. Delfino 2004; Alaimo-Caruso 2011). Ora non è più così e tutti gli Stati membri devono riconoscere "ai lavoratori e ai datori di lavoro, o alle rispettive organizzazioni, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero" (art. 28). Anche se la norma riconosce tale diritto "conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali", con essa si può senz'altro dire che la contrattazione collettiva fa parte del modello sociale europeo, nel senso che gli Stati dell'Unione devono in qualche modo consentirla, sebbene in un difficile temperamento con il riconoscimento delle libertà economiche che derivano dai Trattati dell'Unione (v. i noti casi Laval, Viking ecc., su cui, per tutti, Carabelli; Caruso; Veneziani-Andreoni; A. Zoppoli).

Ciò detto sul piano del ruolo e delle potenzialità, la dimensione europea ai fini del discorso di oggi rileva però soprattutto per un altro aspetto. Per il sistema contrattuale italiano l'Europa, anche e soprattutto giuridicamente, costituisce infatti più una sfida che un sostegno. La maggiore circolazione di capitali ed imprese alimenta infatti il fenomeno della delocalizzazione negli Stati che offrono condizioni di lavoro più vantaggiose per le imprese (fenomeno mondiale, ma che a livello dell'Unione è addirittura normativamente sostenuto). A questo fenomeno non è facile reagire senza un fortissimo impegno della politica. Ma la contrattazione che voglia in qualche modo salvaguardare i livelli di tutela raggiunti in ciascun paese, dovrebbe essere capace di estendere il suo raggio di azione anche nelle imprese che operano fuori dal singolo Stato, almeno con la finalità di ridurre i divari eccessivi. Ciò dovrebbe portare verso una contrattazione di livello sovranazionale o transnazionale a difesa dei modelli sociali nazionali più sviluppati, come potrebbe essere ancora

l'Italia, rispetto, ad esempio, alla Polonia o alla Romania. Questi temi sono all'ordine del giorno delle politiche sindacali (assai più delle articolazioni federaliste in Italia) e va ricordato che, da qualche anno, cominciano a delinearsi in Europa significative esperienze di contrattazioni regionali interstatuali (che cioè riguardano territori appartenenti a diversi Stati-nazione, ad esempio tra Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo: v. L. Zoppoli, 2006, p. 28) o di accordi transnazionali di impresa (v., per tutti, Ales 2007; Scarponi 2011). Se andranno avanti aggregazioni contrattuali nuove, l'emergere di un livello contrattuale sovranazionale – variamente modulabile – si ripercuoterà sensibilmente sulle caratteristiche e sui contenuti dei sistemi contrattuali dei singoli Paesi e, indubbiamente, su quello italiano.

### **9. Segue: c) la ristrutturazione del sistema di contrattazione collettiva italiano e i problemi attuali dell'unificazione del Paese.**

In ultimo qualche considerazione proprio sulle recenti riforme del sistema di relazioni sindacali italiano. Va riconosciuto che anche la "carta costituzionale" del nostro sistema sindacale, cioè il Protocollo del 23 luglio 1993, ha assai stentato ad adeguarsi ai mutamenti in atto. Infatti quella "storica" riforma dopo un decennio è diventata essa stessa una sorta di "camicia di Nesso", contro la quale sempre più si sono scagliati politici e parti sociali, indebolendo quella autorità morale che alle confederazioni era venuta proprio dall'aver saputo compiere nel 1993 l'importante scelta di moderazione salariale e cauta modernizzazione della struttura contrattuale che consentì all'Italia di entrare in area Euro. Dopo molte occasioni perse, in un tribolatosissimo 2009, la riforma è arrivata, ma nelle condizioni peggiori, cioè con un'intesa siglata solo con alcune delle principali Confederazioni sindacali (assente, ancora una volta, la Cgil) che non contiene soluzioni organiche e durature e ripropone una dinamica emergenziale destinata ad accentuare la politicizzazione e le divisioni degli schieramenti sindacali (v., per tutti, Bellardi 2009). In questo quadro il dato più visibile nella riforma del sistema contrattuale del 2009 è stata la spinta verso una nuova aziendalizzazione, assai rischiosa per una equilibrata tutela del lavoro, soprattutto perché sganciata da un riequilibrio di poteri interni all'azienda. Tutto ciò è stato aggravato dalle ben note vertenze Fiat di Pomigliano d'Arco e di Mirafiori, esplose nel corso del 2010 con un tale fragore da rimettere in discussione anche gli assetti raggiunti con la recentissima riforma generale della struttura della contrattazione (su cui v. per tutti Carinci F. 2011a; Zoppoli L. 2011).

Solo in *extremis* si è evitato un pericoloso avvistamento delle dinamiche sindacali nazionali, raggiungendo una nuova intesa sindacale il 28 giugno 2011, che ridefinisce in modo generalmente condiviso la struttura della contrattazione collettiva, individuando anche criteri oggettivi per la misurazione della rappresentatività sindacale nel settore privato (già introdotti dal 1998 per la contrattazione collettiva nelle amministrazioni pubbliche) e prevedendo, in un quadro più equilibrato, un ruolo maggiore, rispetto al Protocollo del 1993, per la contrattazione aziendale legata alla promozione dello sviluppo o alla gestione delle crisi. Si riprendono così discorsi di qualche anno fa, seppure con molta cautela, più divisione ideologica e senza superare tutti i nodi irrisolti segnalati a suo tempo. Soprattutto si è ancora ben lontani da un adeguamento della legislazione alle nuove funzioni che la contrattazione collettiva dovrebbe svolgere nell'interesse nazionale (per le diverse opinioni v. Romagnoli 2011; Bellardi 2011; Speziale 2011; Ichino 2011; Scarpelli 2011; Carinci 2011b).

Comunque l'accordo del 28 giugno 2011, tenendo ai margini un legislatore che non sembrava troppo desideroso di intervenire, sembrava essere riuscito a tamponare una grave emergenza emersa nel sistema di relazioni sindacali, che rischiava di produrre un eccesso di frammentazione negoziale a livello aziendale e un eccesso di conflitto sociale e di contenzioso giudiziario. La nuova crisi borsistico-finanziaria dell'agosto 2011 ha all'improvviso scosso il legislatore italiano dal suo letargo, fornendo l'occasione per introdurre una fantasiosa "contrattazione di prossimità", che dovrebbe servire a favorire la ripresa della produttività del sistema paese (art. 8 del d.l. 13 agosto 2011 n. 138). Forse è solo un nuovo grimaldello per smantellare tutele, come subito e autorevolmente si è scritto (Romagnoli 2011); tra l'altro congegnato in modo tale da alimentare molti dubbi interpretativi (v. Maresca 2011) e di costituzionalità (Rusciano 2011; Mariucci 2011), solo in parte rimossi dagli emendamenti apportati in sede di conversione del d.l. 138. Di certo il legislatore ha introdotto una norma dal tenore ambiguo e foriera di un contenzioso potenzialmente infinito (v. anche Ichino 2011)<sup>8</sup>. Con tutte le

---

<sup>8</sup> La norma, dopo gli emendamenti in sede di conversione, è la seguente: "1. I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, possono realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e

riserve del caso, anche nell'art. 8 del d.l. 138/2011 c'è però uno spiraglio riguardante la contrattazione territoriale, che può essere utilizzato per politiche di sviluppo differenziate e non meramente aziendalistiche. E non è detto che le contrattazioni territoriali siano necessariamente peggiorative delle tutele del lavoro. Proprio queste potrebbero delineare nuovi percorsi per rilanciare rappresentanze sociali coese che mettano al primo posto un rilancio dell'unificazione del paese all'insegna di una nuova equilibrata crescita, che miri a valorizzare il lavoro e l'impegno senza però dare sempre di più a chi già ha di più. Del resto se la contrattazione collettiva fosse unicamente orientata a ridimensionare i diritti dei lavoratori diverrebbe davvero un rito inutile e per certi versi controproducente: una prassi ontologicamente riformista non può infatti essere utilizzata per mimare una realtà piena di ingiustizie e irrazionalità. Meglio allora lasciar fare a chi concepisce le riforme come un epico regolamento di conti all'interno di un'élite ormai culturalmente invecchiata e biologicamente imbolsita che, da decenni, si spartisce le briciole di un potere nazionale sempre più indebolito.

## **10. Al posto delle conclusioni: una periodizzazione provocatoria.**

Tracciando qualche breve considerazione conclusiva, sembra che il rapporto tra la contrattazione collettiva e il processo di unificazione del paese abbia conosciuto tre diversi stadi. Un primo stadio va, anno più anno meno, dal 1860 al 1920: si tratta di sessant'anni in cui la regolazione sociale dei rapporti di lavoro non poteva fornire alcun contributo ai

---

occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività. 2. Le specifiche intese di cui al comma 1 possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento: a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie; b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; d) alla disciplina dell'orario di lavoro; e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative e a progetto e le partite Iva, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio e il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione dal lavoro, nonché fino a un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento. 2-bis. Fermo restando il rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro, le specifiche intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 ed alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro".

processi di unificazione perché, banalmente, mancavano adeguati strumenti istituzionali. Il secondo periodo, a mio parere, va visto in modo abbastanza unitario nei successivi sessant'anni – nonostante la profonda frattura valoriale e ordinamentale (mi riferisco, ovviamente, all'ordinamento giuridico dello Stato italiano) realizzata con la Costituzione del 1948. Fatto sta che fino a buona parte degli anni '80 del '900 l'azione contrattuale delle organizzazioni sindacali appare una forma di regolazione fortemente condizionata, nel bene e nel male e con le dovute differenze, dal sistema politico, nel senso che, pur garantendo ai lavoratori crescenti diritti formalmente omogenei sul territorio nazionale e fornendo un proprio specifico contributo tecnico-regolativo grazie ad una strumentazione istituzionale via via più ricca ed articolata, essa risponde in ultima analisi ad indirizzi di tipo marcatamente politico, risultando così fortemente condizionata nello sviluppare interventi regolativi articolati e differenziati secondo logiche più genuinamente socio-economiche. Solo negli ultimi trent'anni si è posta, con crescente intensità, la questione di un assetto istituzionale della contrattazione collettiva che riconosca a questa importante ed irrinunciabile tecnica di regolazione una maggiore autonomia a vari livelli (territoriali o organizzativi). Si tratta di una sfida molto complessa, che, tra l'altro, sembra abbastanza chiaramente riconducibile al declino generale della sfera politica rispetto a quella dell'economia. Ma è una sfida che non può essere affrontata riavvolgendo semplicemente la pellicola della storia d'Italia, da collocare per di più in un contesto generale di ridimensionamento delle autonomie dei singoli Stati. Si tratta allora di mettere meglio a fuoco le caratteristiche concettuali ed istituzionali di questa nuova autonomia da riconoscere alla contrattazione collettiva perché non venga meno il contributo specifico ai processi di intelligente unificazione del Paese. Per dirne una, è chiaro che tale autonomia può non contrastare con contenuti regolativi dei rapporti di lavoro utili a realizzare l'obiettivo di una maggiore unificazione socio-economica del Paese; ma essa può anche preludere ad una disgregazione maggiore e più scriteriata di quella attuale. Perché ciò non accada sembra necessaria una pre-condizione: l'affermarsi di una visione condivisa, innanzitutto a livello nazionale, su quel che è possibile diversificare in via negoziale e quello che invece va mantenuto omogeneo in quanto attinente alle condizioni minime per garantire la cittadinanza sociale a tutti i lavoratori italiani (*id est* a tutti coloro che lavorano regolarmente sul territorio nazionale, compresi gli extracomunitari). Questa visione condivisa non riesce ad emergere né tra le forze politiche né tra le organizzazioni sindacali (e ne è una riprova la rudimentalità dell'art. 8 del d.l. 138/2011, poco attenuata – e anzi resa più visibile – dalle modifiche dell'ultimo minuto). Finché sarà così il nostro sistema sindacale pare

inevitabilmente destinato a gravitare intorno al suo vecchio baricentro, cioè il rapporto di contiguità/antagonismo con gli equilibri politico-governativi. Un baricentro che, oltre ad essere vecchio, sembra privare il sistema istituzionale di soggetti collettivi veramente in grado di percepire, progettare e regolare con autonomia e tempestività i bisogni sociali che emergono, in Italia come altrove, con tempi sempre più pressanti e tratti sempre più innovativi.

### Riferimenti bibliografici

- Accardo A.- Fresu G. (2009), *Oltre la parentesi: fascismo e storia d'Italia nell'interpretazione gramsciana*, Carocci.
- Ales A. (2007), *La contrattazione collettiva transnazionale tra passato, presente e futuro*, in DLRI, n. 115.
- Barbadoro I. (1979), *Il sindacato in Italia*, Teti.
- Carabelli U. (2009), *Europa dei mercati e conflitto sociale*, Cacucci.
- Carinci F. (2011a) (a cura di), *La cronaca si fa storia: da Pomigliano a Mirafiori*, Ipsoa.
- Carinci F. (2011b), *L'accordo interconfederale del 2011: armistizio o pace?*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 125/2011.
- Carrieri M.-Damiano C. (2010) (a cura di), *Come cambia il lavoro*, Ediesse
- Alaimo A. -Caruso B. (2011), *Il contratto collettivo nell'ordinamento dell'Unione europea*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 87/2011.
- Caruso B. (2008), *I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione?* in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 61/2008.
- Castelvetri L. (1994), *Il diritto del lavoro delle origini*, Giuffrè.
- De Bernardi (1993), *Operai e nazione. Sindacati, operai e Stato nell'Italia fascista*, Angeli.
- Bellardi L. (2009), *Regole del conflitto e conflitto sulle regole. L'accordo separato sulla revisione del modello contrattuale*, in Carrieri M.-Nastasi V. (a cura di), *Spazio e ruolo delle Autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*, il Mulino.
- Bellardi L. (2011), *L'accordo del 28 giugno 2011: cambia ancora la struttura della contrattazione?*, in *nelMerito.com* del 22 luglio.
- D'Antona M. (1993), *Il protocollo sul costo del lavoro e l'"autunno freddo" dell'occupazione*, in RIDL, I, 411 ss.
- Delfino M. (2004), *Il contratto collettivo e le fonti del diritto comunitario*, in Santucci-Zoppoli L. (a cura di), *Contratto collettivo e disciplina dei rapporti di lavoro*, Giappichelli, p. 37 ss.

- De Luca Tamajo R. (1979), *Leggi sul costo del lavoro e limiti all'autonomia collettiva*, in De Luca Tamajo R.- Ventura L. ( a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza*, Jovene.
- Ferraro G. (1981), *Ordinamento, ruolo del sindacato, dinamiche contrattuali di tutela*, Cedam.
- Ferraro G. (2008), *Gli anni '80: la dottrina lavorista dalla marcia dei quarantamila a Maastricht*, in Ichino P. (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, Giuffrè, p. 163 ss.
- Gaeta L. (1994), *Pubblico e privato alle origini del diritto del lavoro. Storie di uomini e di schieramenti*, in LD, 207 ss.
- Ghera E. (1990), *La Corte costituzionale e il diritto sindacale*, in Bortone R. ( a cura di), *Giustizia costituzionale e sistema di relazioni industriali*, Cacucci.
- Giugni G. (1956), *Esperienze corporative e post-corporative nei rapporti collettivi di lavoro in Italia*, Il Mulino, 13 ss.
- Giugni G. (1984), *Considerazioni sulla costituzionalità del decreto sulla scala mobile*, LI, n. 3-4.
- Giugni G. (2006), *Diritto sindacale*, Cacucci.
- Ichino P. (2011), Intervista a *la Stampa* del 5 settembre.
- Mancini F. (1976), *Costituzione e movimento operaio*, il Mulino.
- Marchetti P. (2006), *L'essere collettivo. L'emersione della nozione di collettivo nella scienza giuridica italiana tra il contratto collettivo e lo Stato sindacale*, Giuffrè.
- Maresca A. (2011), *Prime interpretazioni*, in [www.ildiariodellavoro.it](http://www.ildiariodellavoro.it) del 29 agosto
- Mariucci L. (2011), *Un accordo necessario, da attuare e non stravolgere*, paper.
- Merli Brandini P. (2011), *Per una storia delle relazioni industriali e di lavoro in Italia: dal totalitarismo alla democrazia*, in DRI, 2, p. 320 ss.
- Napoli M. (2009), *Il sindacato*, Vita & pensiero.
- Passaniti P. (2006), *Storia del diritto del lavoro I. La questione del contratto di lavoro nell'Italia liberale (1865-1920)*, Giuffrè.
- Passaniti P. (2008), *Filippo Turati giuslavorista. Il socialismo alle origini del diritto del lavoro*, Piero Lacaita Editore.
- Pedrazzoli M. (1983), *Alle origini del dibattito giuridico-istituzionale sulla democrazia industriale: il caso italiano*, in *Studi in onore di Tito Carnacini*, Milano, I.
- Redenti E. (1906/1992), *Massimario della giurisprudenza dei probiviri*, a cura e con un'introduzione di Caprioli S., Giappichelli (1992 ediz. anastatica)
- Roccella M. (1986), *I salari*, il Mulino.

- Ricci M. (1986), *La struttura organizzativa del movimento sindacale dalle origini al 1949*, Angeli.
- Ricci M. (1999), *Autonomia collettiva e giustizia costituzionale*, Cacucci.
- Romagnoli U. (1995), *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, il Mulino.
- Romagnoli U. (1997), *Il patto per il lavoro: quale lavoro?*, in LD, p. 455 ss.
- Romagnoli U. (2009), *Giuristi del lavoro. Percorsi italiani di politica del diritto*, Donzelli editore.
- Romagnoli U. (2011a), *L'ambiguo compromesso del 28 giugno*, in Eguaglianza & libertà on line del 25 luglio.
- Romagnoli U. (2011b), *L'inquinamento del diritto del lavoro*, in Insight rivista online.
- Romagnoli U. –Treu T. (1997), *I sindacati in Italia: storia di una strategia*, il Mulino.
- Ruffolo G. (2009), *Un paese troppo lungo. L'unità nazionale in pericolo*, Einaudi.
- Rusciano M. (1984/2003 II ed.), *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, EGES-Utet
- Rusciano M. (1997), *Francesco Santoro-Passarelli giuslavorista*, in RTDPC, 1997, 299 ss.
- Rusciano M. (2011), *L'art. 8 è contro la Costituzione*, in Eguaglianza & libertà on line del 1°8 settembre
- Santucci R. (2004), *Sistema di relazioni industriali e contratto collettivo*, in Santucci-Zoppoli L. (a cura di), *Contratto collettivo e disciplina dei rapporti di lavoro*, Giappichelli, p. 16 ss.
- Scarponi S. (2011), *Gli accordi transnazionali a livello di impresa: uno strumento per contrastare il social dumping*, in LD, n.1.
- Scarpelli F. (2011), *Rappresentatività e contrattazione tra l'accordo unitario di giugno e le discutibili ingerenze del legislatore*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 127/2011.
- Speziale V. (2011), *La contrattazione collettiva dopo l'accordo del 28 giugno 2011*, in *nelMerito.com* del 29 luglio.
- Andreoni A.- Veneziani B.(2009) (a cura di), *Libertà economiche e diritti sociali nell'Unione europea*, Ediesse.
- Tarello G. (1972), *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Ed. Comunità.
- Treu T. (1973), *La CISL degli anni cinquanta e le ideologie giuridiche dominanti*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, il Mulino, III, 2.
- Vardaro G. (1985), *Contratti collettivi e rapporto individuale di lavoro*, Angeli.
- Viesti G. (2011), *La questione meridionale oggi e domani*, in *Italianieuropei*, n. 7.

- Zoppoli A. (2008), *Viking e Laval: la singolare andatura della Corte di Giustizia (ovvero l'autonomia collettiva negata)*, in DLM, n. 1.
- Zoppoli L. (1985), *Commento agli artt. 2 e 3 del d.l. 17.4.1984 n. 70 conv. con l. 12.6.1984 n. 219 (misure urgenti in materia di tariffe, prezzi amministrati e indennità di contingenza)*, in *Nuove leggi.civ.comm.*, p. 11 ss.
- Zoppoli L. (1999), *Lavoro flessibile, rappresentanza e contrattazione collettiva nella programmazione negoziata (con particolare riguardo al Mezzogiorno d'Italia)*, in *Studi in onore di Gino Giugni*, Cacucci, II.
- Zoppoli L. (2004), *Neoregionalismo e sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in Rusciano M. (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene.
- Zoppoli L. (2006), *Lavoro, impresa e Unione europea*, Angeli.
- Zoppoli L. (2011a), *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda*, in *Enc.dir., Annali IV*
- Zoppoli L. (2011b), *Il caso Fiat e il sistema di relazioni industriali italiano: trasformazioni socio-culturali e politica del diritto*, in *Economia & lavoro*, n. 2.